Sur les « États défaillants »

SERGE SUR

Le terme d'États défaillants rencontre dans la littérature internationale un grand succès. Comme beaucoup, il est d'origine américaine – *failed States* – et d'emploi assez récent, puisque sa popularité remonte à une dizaine d'années, *grosso modo* à l'époque des grands massacres dans l'Afrique des Grands Lacs, au Rwanda spécialement. La réalité est beaucoup plus ancienne, mais elle n'avait pas jusqu'alors fait l'objet d'une étiquette commune. Empiriquement, chacun voit bien ce dont il s'agit : un appareil d'État ne peut plus remplir ses fonctions essentielles, et spécialement assurer la sécurité physique de sa population. Il en résulte non seulement des troubles internes, mais des prolongements extérieurs – intervention des voisins, afflux massif de réfugiés, contagion de l'instabilité –, de sorte que la paix et la sécurité internationales sont à leur tour menacées. Mais cela peut correspondre à des situations très diverses : peut-on mélanger, par exemple, les catastrophes naturelles et les troubles politiques ; est-il fondé, est-il utile de rassembler sous un terme unique, peut-on créer une catégorie intellectuelle commune pour des troubles aussi variés ?

Cela conduit à poser deux questions simples. Première question : le terme d'États défaillants est-il une formule ou un concept, et si c'est un concept quel est son sens ? Deuxième question : à quoi sert ce concept ? Sert-il seulement à décrire et à comprendre une série de situations, ou permet-il de développer à leur sujet des réponses communes, une stratégie d'action permettant de remédier à la défaillance des États ? Dans le premier cas, il s'agit simplement d'un concept analytique, il intéresse universitaires et chercheurs ; dans le second, c'est un concept opérationnel, il concerne aussi les politiques, les organisations internationales, les ONG, le monde de la défense, tous ceux qui ont à prendre position et à agir face à de semblables situations. Les remarques qui suivent s'efforcent de préciser les termes et les options, sans avoir la prétention d'apporter des réponses complètes et définitives.

Une formule ou un concept ?

Il faut d'emblée préciser que, lorsqu'on parle d'État défaillant, ce n'est pas seulement l'ensemble des autorités publiques, ou en d'autres termes l'appareil d'État, qui est en cause. Conformément à la définition internationale de l'État, il s'agit à la fois des autorités publiques – gouvernement, administration, armée – et de la société civile. Un État, c'est à la fois un espace défini, un groupe social donné et un pouvoir politique indépendant qui assure, et qui assure en principe seul, la cohésion de l'ensemble. La défaillance concerne ces divers aspects et peut provenir de l'un ou de l'autre de ces éléments, ou des trois. Partons d'abord de quelques situations concrètes, avant de dire quelques mots des conceptions générales des relations internationales qui peuvent s'en nourrir – et l'on pourra ici, sommairement, en distinguer deux.

Quelques situations concrètes. On a mentionné le Rwanda. On aurait pu aussi rappeler la dissolution de la Yougoslavie voici quinze ans, voire les problèmes du Liban ou

du Cambodge voici plus de vingt ans – ou encore l'Afghanistan après l'intervention soviétique en 1979, et, en remontant le temps, pourquoi pas la Pologne à la fin du XVIII[e] siècle, lorsque trois États européens, la Prusse, la Russie et l'Autriche, avaient décidé de se partager son territoire : on lit en effet dans le préambule des traités conclus entre ces trois puissances le 25 juillet 1772 (1) :

« Au nom de la très sainte Trinité, l'esprit de faction qui maintenait l'anarchie en Pologne y faisant craindre la décomposition totale de l'État, qui pourrait troubler les intérêts des voisins de cette république, altérer la bonne harmonie qui existe entre eux et allumer une guerre générale, l'Autriche, la Prusse et la Russie […] ont décidé […] de rétablir l'ordre dans l'intérieur de la Pologne et de donner à cet État une existence politique plus conforme aux intérêts de leur voisinage. »

La solution, la prédation des voisins, paraît évidemment aussi hypocrite qu'anachronique – encore que… Mais la Pologne est bien présentée comme un État défaillant, sans que le terme soit employé. Si l'on revient à la période contemporaine, les exemples cités montrent bien qu'il n'y a aucune raison de limiter le phénomène à l'Afrique, et que l'Europe elle-même n'est pas à l'abri.

Allant toujours dans le sens de la généralisation, ne peut-on pas se demander si l'expression même d'État défaillant n'est pas un pléonasme, si l'État n'est pas par nature défaillant, c'est-à-dire incapable d'assurer le maintien de relations internationales stables et paisibles, si l'État, si la forme d'organisation politique des sociétés qu'est l'État n'est pas en elle-même un fauteur de troubles, de violence, de conflits, qu'il faut dépasser pour d'autres formes d'organisation sociale ? C'est là une conception maximaliste de l'État défaillant, dont il faut dire un mot en raison de l'influence qu'elle a exercée et continue à exercer sur une partie importante de la pensée internationaliste, spécialement en France, où l'international s'oppose souvent à l'étatique : l'État est considéré comme structurellement défaillant, et le mieux qui puisse lui arriver serait d'être dépassé par de nouvelles formes d'organisation politique.

À cette conception s'oppose une vision plus réaliste, ou empirique, qui constate qu'il y a des situations historiques, des défaillances historiques de certains États, mais que la solution passe toujours, non par le dépassement, mais par la reconstruction de l'État, que l'État demeure une forme d'organisation politique insurpassable, qu'il est en quelque sorte l'horizon indépassable de la société internationale. Sur cette base, on peut alors distinguer plusieurs formes, ou étapes, des défaillances étatiques – on peut tenter de rendre compte de la diversité des situations historiques par une typologie empirique des défaillances.

Conception maximaliste

Dans la conception maximaliste, l'État est structurellement défaillant. Cette thèse renvoie à plusieurs courants de pensée qui exercent en France une grande influence. Traditionnellement, cela a par exemple été la position des courants fédéralistes, qui constatent que la coexistence des États souverains conduit nécessairement à la prédation et à la guerre – l'exemple du partage de la Pologne est à cet égard instructif. D'où la recherche de nouvelles formes d'organisation, dont l'Union européenne est à la fois le produit et l'anticipation. Jean Monnet, par exemple, en a été un ardent et efficace artisan.

Plus récemment, ce sont les courants transnationalistes, dont les altermondialistes sont le bras politique, qui considèrent que, même dans des périodes de paix, les États sont incapables de répondre aux besoins universels de la société internationale – par exemple en termes de régulation économique, de développement, d'environnement, de droits de l'homme et de droit humanitaire. Il faut alors leur substituer une gouvernance mondiale, ou *global governance*, qui ne passe pas par des institutions, mais par des réseaux spontanés, des régulations concertées entre experts, groupes d'intérêts, militants, bref par la primauté des sociétés civiles sur les institutions publiques.

Les deux courants se rejoignent sur un thème simple : l'État est trop grand pour le local et trop petit pour l'international. Il faut donc non pas le réformer mais le dépasser. Une preuve en est que les États sont incapables d'assurer la reconstruction des États

(1) Albert Sorel, *La Question d'Orient au XVIII[e] siècle*, Plon, 1889, p. 227-228.

défaillants, qu'ils peuvent s'efforcer de limiter les conséquences de la défaillance, fabriquer des prothèses, mais qu'ils ne peuvent pas résoudre leurs problèmes de fond. Ainsi tous ces phénomènes dispersés et intermittents seraient les signes annonciateurs d'une crise finale de l'État appelant à des changements radicaux. Sans entrer ici dans une discussion de principe sur ces courants qui n'est pas notre sujet, il faut bien constater que le 11 septembre a porté un coup très rude à ce genre de théories.

Il en est résulté, pour ce qui nous intéresse, trois conséquences. D'abord, on a dû reconnaître que les sociétés civiles ne sont pas la panacée : les sociétés civiles, ce sont aussi les réseaux internationaux de la criminalité organisée, du terrorisme, de la prolifération sauvage des ADM – en d'autres termes, Al-Qaïda se superpose dans la perception dominante à Médecins sans frontière ou à *Amnesty international*. Ensuite, il est apparu que la réponse aux formes d'insécurité que cristallisait aussi spectaculairement que tragiquement le 11 septembre reposait sur les États et sur eux seuls. Enfin, ce que certains ont appelé « le retour de l'État » – à tort, car il n'était jamais parti – donnait au phénomène des États défaillants une nouvelle portée : ce n'est plus seulement à l'intérieur des frontières ou dans le voisinage immédiat que se situe la menace qu'ils représentent. Elle devient menace virtuellement universelle, par le terrain qu'elle libère pour les réseaux, d'immigration clandestine, de mafieux, de proliférateurs, de terroristes et autres criminels internationaux.

Conception réaliste

La conception réaliste repose sur les défaillances historiques des États. On ne considère plus alors l'État comme structurellement infirme et intellectuellement condamné. On le considère comme une forme historique d'organisation sociale qui jusqu'à présent n'a été remplacée par aucune autre. Certes, s'il y a un modèle unique d'État sur le plan juridique, si tous sont souverains et égaux, ils sont en réalité très divers, et d'autant plus divers qu'ils sont plus nombreux.

Le XXe siècle a en effet été caractérisé par la multiplication du nombre des États, par une véritable prolifération étatique. Elle résulte, d'abord et en général, de la décolonisation, ensuite, et plus spécialement pour l'Europe, des fractures liées à la disparition de l'URSS et du camp socialiste. *Grosso modo*, le nombre des États a été multiplié par quatre depuis 1945 – d'une cinquantaine à près de deux cents. Au passage, cela souligne que l'État comme forme d'organisation politique et sociale n'est nullement dépassé, mais tout au contraire qu'il n'a jamais eu autant de succès.

La prolifération des États n'est toutefois pas le seul phénomène intéressant de ce point de vue. On a assisté également au XXe siècle à la disparition de certains États, et non des moindres – l'Autriche-Hongrie, l'URSS, la Yougoslavie, la Tchécoslovaquie notamment, sans parler d'États à l'existence intermittente, les pays baltes par exemple, ou des tribulations étatiques de l'Allemagne. En principe, un État est formé pour l'éternité, du moins il se conçoit comme éternel. En réalité, il peut disparaître. La disparition de l'État est à la fois sa défaillance majeure – mais peut aussi être une réponse à cette défaillance, dans la mesure où sur ses décombres se forment des États plus restreints mais plus solides – et l'on peut mentionner l'exemple de la Tchécoslovaquie.

Ce n'est pas non plus toujours le cas, et par exemple au moins quatre des six États issus de l'ex-Yougoslavie ont des problèmes sinon d'existence du moins de stabilité – la Serbie, le Monténégro, la Bosnie, la Macédoine. Ils sont, sinon officiellement défaillants, du moins sous étroite surveillance extérieure, et pour certains sous assistance permanente. Cela nous conduit à cette constatation qu'il faut distinguer plusieurs types, éventuellement plusieurs degrés de défaillance. C'est là où l'on peut se demander s'il est fondé de rassembler sous un même terme des situations en réalité différentes, s'il ne faudrait pas raisonner en termes de situations plutôt qu'en termes de catégorie. La catégorie d'État défaillant ne serait pas alors homogène, elle ne correspondrait qu'à une vision superficielle et rapide, et, pour citer Jean-Paul Sartre (2), serait l'illusion d'un *« internationalisme abstrait »*, prétendant *« réaliser par l'universalisme une aristocratie de survol »*.

(2) Jean-Paul Sartre, *Qu'est-ce que la littérature ?* in *Situations II*, Gallimard, 1948, p. 226-227.

L'État failli

On peut mettre à part la notion d'*État failli*, qui est parfois utilisée pour désigner des pays dont la situation financière est tellement dégradée qu'ils ne peuvent plus assurer le paiement des intérêts de dettes publiques colossales, régler les traitements de leurs fonctionnaires, etc. La notion d'État failli comporte en même temps sa solution : si l'on pouvait déclarer de tels États en situation juridique de faillite, on pourrait assurer l'apurement, par voie d'intervention internationale, par exemple du FMI et de la BIRD, de leur situation financière – au prix d'une mise sous tutelle de l'ensemble de l'appareil financier de ces États. On l'a parfois évoqué à propos des difficultés récentes de l'Argentine, mais sans retenir l'idée. De façon plus générale, la défaillance financière d'un État est génératrice de tensions sociales et politiques – nombre de rébellions militaires en Afrique sont ainsi liées au fait que l'État ne peut plus payer les fonctionnaires, et surtout les militaires ou les services de sécurité.

Faible, divisé, incapable, effondré, assailli…

On peut distinguer entre *soft States* et États défaillants : l'expression de *soft States* – on parle aussi de *weak States* – ou États faibles, incertains, mous, avait été utilisée dès les années 1960 par Gunnar Myrdal ([3]) pour caractériser les pays africains décolonisés, États nouveaux, issus de la décolonisation. Leur homogénéité et leur stabilité paraissaient sujettes à caution. Ils reposaient sur des frontières artificielles, sans unité nationale, religieuse ou culturelle, étaient dirigés par des pouvoirs autoritaires mais fragiles, et connaissaient un sous-développement dramatique. Leur situation n'a pas fondamentalement évolué depuis lors, et c'est en leur sein que l'on trouve les cas les plus évidents de défaillances étatiques.

On peut également opposer, suivant l'origine ou les symptômes de la défaillance, les États qui sont confrontés à des oppositions ethniques, à des *conflits internes entre communautés* qui se déchirent – ce qui se traduit par l'oppression réciproque, voire par des massacres plus ou moins organisés – et les États dont *les services publics ne fonctionnent plus*, qui ne peuvent plus remplir leurs fonctions régaliennes, assurer la sécurité, la justice, l'éducation pour tous, et qui connaissent des phénomènes de corruption, de criminalité, une sorte de décomposition de l'appareil d'État. Mais la distinction est plus apparente que réelle : c'est dans la mesure où l'État, par son autorité, par ses services publics, n'apparaît pas au service de l'intérêt général que tensions communautaires ou ethniques apparaissent ou triomphent – le cas de l'ex-Yougoslavie est tout à fait clair à cet égard.

On peut encore distinguer entre *État effondré* et *État assailli*. L'État effondré est celui qui croule sous les difficultés d'origine interne, comme l'ex-Yougoslavie. L'État assailli est celui qui est confronté à des infiltrations et désordres provenant de ses voisins – ainsi, récemment, l'ex-Zaïre, ou les risques que court la Côte-d'Ivoire. Là encore, la distinction est relative, parce que les phénomènes sont souvent enchevêtrés. Elle illustre toutefois cette donnée que la défaillance risque d'être contagieuse, et qu'un État défaillant risque fort d'exporter ses difficultés sur ses marges – ainsi pour la Macédoine, ou la RDC.

Les « États voyous »

Une autre distinction intéressante est celle des *rogue States*, ou États voyous, et des États défaillants. À première vue, les deux catégories sont opposées : un *rogue State* – encore une notion controversée d'origine américaine – est un État dont les politiques constituent une menace ouverte pour son environnement, parce qu'il viole des traités internationaux, le droit humanitaire, exerce une dictature policière, voire entreprend de se doter d'armes de destruction massive.

Mais, d'un autre point de vue, un *rogue State* est un État défaillant virtuel, parce que les mesures prises contre lui de l'extérieur peuvent conduire à son effondrement – le Cambodge des Khmers rouges, l'Afghanistan actuel, l'Irak. On peut ainsi se demander ce que deviendraient la Syrie en cas de disparition du régime, ou l'Iran, voire la Corée du Nord ou le Nigeria. L'interface entre *rogue State* et État défaillant peut aussi dépendre de la perception que l'on en a : ainsi, pour le

(3) Gunnar Myrdal, *Le Défi du monde pauvre*, Gallimard, 1971.

Darfour, on peut considérer que le Soudan est incapable de maîtriser des milices privées, mais aussi qu'en réalité elles agissent avec sa complicité, et qu'il est ainsi responsable d'un véritable génocide.

On peut conclure ce bref répertoire par une donnée commune aux diverses situations : elles ont toutes des implications internationales. C'est même un élément de la définition de la défaillance : est État défaillant celui qui ne peut résoudre seul ses problèmes, qui a besoin, même s'il n'en est pas demandeur, d'une intervention extérieure.

Les défaillances sont certes de nature différente. Une dictature sanglante met en cause le droit humanitaire, et par là des valeurs universelles, ce qui peut entraîner une intervention extérieure – le Cambodge, le Rwanda, le Kosovo, dans une moindre mesure l'Irak. Mais l'afflux de réfugiés inquiète et perturbe les voisins de l'État, ce qui soulève plus directement une question de sécurité régionale. De façon plus générale, l'existence d'espaces qui échappent à une autorité étatique et sont livrés à la prédation de bandes – ainsi au Sierra Leone la compétition pour le contrôle des diamants – nourrit la criminalité internationale, le phénomène des enfants soldats, le terrorisme, voire la prolifération des ADM, ce qui pose un problème de sécurité internationale plus général.

Mais c'est là glisser du côté des réponses à la défaillance des États. Il s'agit maintenant de se demander si la notion d'États défaillants peut être opérationnelle, si elle peut déboucher sur des réponses organisées, sur une stratégie de retour à la normale, et sur laquelle, ou lesquelles.

Les réactions : prévention et préemption

De façon générale, les réflexions et les doctrines en la matière s'orientent dans deux voies complémentaires : la prévention des défaillances ; les réactions en cas de défaillance manifeste. Ces voies sont aussi alternatives, c'est-à-dire que la seconde n'a de sens que si la première n'a pas été empruntée ou n'a mené nulle part. On y consacrera les remarques qui vont suivre – remarques qui, là encore, comportent plus d'interrogations que de solutions, parce que si l'on peut identifier les problèmes on ne sait pas pour autant les résoudre.

La prévention. Elle est apparemment la plus facile et la moins coûteuse. Elle est aussi l'approche haute, puisqu'elle évite toute violence et ne devrait exiger que des moyens limités. En réalité, elle est la plus difficile à mettre en œuvre, pour un ensemble de raisons, de sorte qu'elle relève encore aujourd'hui davantage de la théorie que de la pratique. Sont ainsi largement restés théoriques à cet égard l'Agenda pour la paix de Boutros Boutros-Ghali en 1992, ou le rapport Evans-Sahnoun sur *La Responsabilité de protéger*, en 2001.

L'idée qui préside à cette approche est qu'il faut pouvoir identifier à temps les risques d'atteinte à l'intégrité des États, soit par décomposition de l'appareil étatique, soit par intensification des tensions internes pouvant déboucher sur des affrontements armés, alors que l'État en cause ne semble pas en mesure d'y répondre. On pourra alors parler de *failing States*, d'États en voie de défaillance, appelant une action préventive. Leur identification suppose plusieurs conditions de nature différente – sur le plan de l'analyse d'abord, sur celui de la stratégie ensuite.

Sur le plan de l'analyse d'abord, il faut pouvoir repérer les signes annonciateurs, et pour cela il faut à la fois de l'information et de la vigilance. Pour les signes annonciateurs, on pourrait s'appuyer sur des critères définis : du côté des gouvernés, le degré de cohésion nationale ; pour les gouvernants, leur qualité, leur honnêteté ; pour la relation gouvernants-gouvernés, le respect des droits de l'homme, l'existence d'un système pluraliste et d'élections libres. C'est ainsi que l'on aurait pu repérer en temps utile les ferments de dislocation de la Yougoslavie.

Mais la vigilance manque souvent, parce que les autres États sont requis par leurs propres priorités, ou sont également retenus par le principe de non-intervention dans les affaires intérieures de l'État. Les plus importants d'entre eux disposent certes de leurs outils d'analyse et se tiennent soigneusement informés des risques qui affectent les États concernés. Mais ils ne sont pas nécessairement prêts à rendre publiques leurs informations ou leurs analyses, ou même à les partager.

Quant aux organisations internationales, elles n'ont pas toujours les moyens d'information nécessaires. Elles sont le plus souvent

tributaires des informations fournies discrétionnairement par leurs États membres. Les secrétaires généraux successifs de l'ONU s'en sont volontiers plaints. Mais lorsque, à l'initiative de M. Perez de Cuellar, avait été créée aux Nations unies une cellule d'analyse et de prévision, on a vite constaté que ses moyens étaient structurellement insuffisants. Au surplus, si ces organisations ont les informations utiles, elles n'en font pas toujours usage – l'exemple du Rwanda et du télégramme Dallaire est bien connu.

Restent les ONG, qui sont en principe désintéressées, mais dont les informations sont loin d'être toujours fiables. D'un côté, elles sont *a priori* interventionnistes, puisqu'elles trouvent dans l'action internationale légitimité, moyens, visibilité. D'un autre côté, leurs analyses peuvent être idéologiquement biaisées. On peut cependant souligner la qualité de l'une d'entre elles, *Crisis Watch*, ONG créée par Gareth Evans, ancien ministre des Affaires étrangères australien, qui s'attache à l'identification des situations dangereuses et à leurs solutions possibles, par une sorte de diplomatie privée, ou de suggestions aux gouvernements. *Crisis Watch* publie régulièrement sur Internet un bulletin qui fait le point sur les tensions et les risques, aussi bien sur le plan international que sur le plan interne.

Sur le plan de la stratégie ensuite, encore faut-il s'entendre sur les mesures appropriées. Si l'on reprend l'exemple de la Yougoslavie, on mesure rétrospectivement que la meilleure voie aurait été pour l'Europe d'organiser le divorce pacifique des différentes républiques, avec comme perspective l'adhésion à terme de toutes à l'Union européenne. En réalité, certains – la France – ont cherché à maintenir l'unité du pays, et d'autres – l'Allemagne – ont précipité sa partition, et cette contradiction n'a conduit qu'à accélérer et à amplifier la violence. Seule la Macédoine a bénéficié de mesures préventives, avec l'emploi d'une force internationale de sécurité dont la présence a permis de maintenir globalement la paix, puis d'assurer la cohabitation des communautés.

Dernière remarque à ce sujet : on parle généralement de prévention pour désigner ce type d'approche. Mais on peut se demander si le terme de *préemption* ne serait pas plus juste. En effet, cette démarche suppose que les menaces de défaillance soient déjà présentes, et la prise de conscience relève de l'alerte plus que de la prévention. À vrai dire, lorsque les signes annonciateurs sont perceptibles, il est déjà plus tard que l'on ne pense. La prévention au sens propre du terme se situe plus en amont. Elle consiste plutôt à faire en sorte que l'État soit suffisamment cohérent et stable pour ne pas connaître ce genre de dérives – par exemple en reposant sur un régime démocratique, qui respecte les droits de l'homme, l'égalité entre les citoyens et les libertés, individuelles et collectives.

Ce n'est pas seulement sur le plan des principes que la démocratie est meilleure. Elle assure aussi une plus grande solidité, une plus grande stabilité des États, parce qu'elle permet l'expression pacifique des divergences. Elle permet également leur solution pacifique, sur la base d'une règle commune, qui est le respect de la majorité. Les droits de l'homme quant à eux assurent le respect des minorités. Au fond, la conception minimale de la démocratie, c'est qu'elle constitue une procédure de règlement pacifique des différends : sans elle il n'est d'autre solution que la violence civile et politique. Les élections sont une procédure d'arbitrage entre groupes et thèses opposés, suivant une règle commune – le gouvernement de la majorité dans le respect des droits de la minorité – que tous acceptent. Indépendamment de toute préférence de caractère idéologique, la supériorité des régimes démocratiques réside dans leur capacité à assurer l'évolution tranquille des sociétés et la solution pacifique des tensions internes. C'est ce que résumait Tocqueville par une de ses formules pénétrantes : *« L'élection est une révolution institutionnalisée. »*

Dans ces conditions, la meilleure prévention en Europe, c'est la participation à l'Union européenne, qui impose des critères de nature à assurer la solidité et la stabilité des États membres. C'est même l'un des paradoxes de l'Union : elle est tournée vers la construction d'un nouvel ensemble économique et politique, voire d'un modèle d'organisation politique qui dépasse l'État. Mais l'un de ses résultats les plus sensibles est de consolider ses États membres, et c'est bien ce qu'en attendent par exemple les nouveaux membres. Cela vaut aussi pour les anciens : où en serait par exemple la Belgique sans l'Union européenne, qui lui permet de relativiser ses tensions communautaires ? L'UE n'est pas seule à contribuer à ce type de prévention en

Europe : on peut souligner en la matière la surveillance des élections, ou la protection des minorités, assurées par l'OSCE dans un cadre plus large que celui de l'Union.

Gestion des crises

De la gestion des crises on passe à la reconstruction des États. On se situe en l'occurrence à deux stades successifs. Dans l'urgence, il faut gérer les crises, intervenir pour arrêter la violence. À plus long terme, il faut entreprendre de reconstruire l'État défaillant.

La gestion des crises soulève de multiples questions qui débordent notre sujet. On ne retient ici que celles qui nous concernent directement. De façon générale, le problème est à la fois sécuritaire et humanitaire : il faut rétablir ou maintenir la sécurité des personnes et des biens ; il faut porter assistance aux populations en détresse, ne serait-ce que pour prévenir une aggravation de la situation.

D'abord, lorsqu'on est en présence d'une violence ouverte, où se situe le *seuil* à partir duquel une intervention est souhaitable ? C'est là affaire d'appréciation, mais aussi d'intérêt : l'Australie sera par exemple plus vigilante à l'égard du Timor-Oriental que les pays européens, la France à l'égard de la Côte-d'Ivoire que l'Allemagne, ou le Royaume-Uni à l'égard du Sierra Leone que la France. Mais il faut qu'un ou plusieurs États aient, à la fois, un intérêt et une capacité d'intervention, pour qu'une action soit possible – d'où, comme au Darfour, des situations qui pourrissent dans une certaine indifférence ([4]), ou la longue inertie à propos du Liberia avant que les États-Unis ne se décident à assurer un service minimum. Si l'on ne fait rien, reste l'action humanitaire, le soutien aux ONG, qui signifie pour les États faire semblant de faire quelque chose sans réellement s'engager.

Ensuite, sur quel *fondement* agir, dès lors que le point de départ de la crise est une situation interne qu'il appartient à chaque État de régler en son sein ? Peut-on recourir à la force armée de façon unilatérale, intervenir militairement sur le territoire d'un autre État, même en se fondant sur des préoccupations humanitaires ? En principe, la Charte des Nations unies l'interdit, en dehors de la légitime défense – qui n'est pas invocable en l'occurrence. Si l'on peut obtenir une résolution du Conseil de sécurité qui autorise la constitution d'une force d'intervention et de sécurité, tout va bien dès lors que l'on trouve des États volontaires pour y participer.

Mais si le Conseil ne veut pas ou ne peut pas se prononcer ? Reste la possibilité d'une intervention d'humanité ([5]), dite encore intervention humanitaire, conduite par un État ou un groupe d'États agissant sous leur responsabilité. Elle est différente dans sa nature comme dans son ampleur de l'ingérence humanitaire – mais sa régularité juridique est contestée. On aurait pu en proclamer la doctrine voici six ans, au moment de l'affaire du Kosovo, mais on s'en est abstenu – peut-être à tort. Le rapport Evans-Sahnoun, sur *La Responsabilité de protéger* (2001), reste à cet égard dans une prudente – trop prudente – expectative. Le résultat de ces atermoiements juridiques est qu'il est difficile, face à des situations d'urgence, de réagir au moment où il le faudrait.

Enfin, comment agir, quels *moyens* engager ? C'est là un problème qui concerne spécifiquement le secteur de la défense, puisqu'il faut disposer des forces et des stratégies adaptées. Il y a là tout un champ récent pour l'action des forces armées, et par là la question des États défaillants concerne largement l'appareil de défense. À côté de l'action proprement militaire, il y a aussi un volet civil, humanitaire et administratif, de sorte que les militaires en action doivent également être en mesure de travailler de concert avec des missions civiles, des fonctionnaires internationaux, des ONG.

(4) Ce n'est qu'en janvier 2005 qu'a été élaboré le rapport d'une commission d'enquête sur le Darfour, remis au Secrétaire général sur la base de la résolution 1564 (18 septembre 2004) du Conseil de sécurité. Encore ce rapport, de plus de cent soixante pages, se borne-t-il à demander la saisine de la Cour pénale internationale, créée par la Convention de Rome en 1978. Comme les États-Unis refusent toute compétence à cette Cour, cette proposition devient un moyen, non de prévenir ou de réprimer les massacres au Darfour, mais d'embarrasser les États-Unis devant le Conseil de sécurité, suivant un jeu diplomatique qui a déjà connu d'autres épisodes. En définitive, ils ont dû se rallier à cette saisine. Mais que penser de la stratégie qui consiste à faire un procès aux génocidaires, alors que la solution efficace serait à l'évidence de les empêcher de nuire, ou de les arrêter aussi vite que possible par une intervention armée ? On a le sentiment qu'idéalisme et cynisme se rejoignent dans une commune passion de l'échec, puisqu'au fond les massacres ne semblent intéresser personne, mais seulement l'utilisation médiatique et diplomatique qui peut en être faite, soit pour gêner un partenaire, soit pour se défausser d'un problème sur une instance judiciaire tout à fait incapable de le régler.

(5) Serge Sur, « Le recours à la force dans l'affaire du Kosovo et le droit international », *Les Notes de l'IFRI*, n° 22, 2000.

Les autorités militaires peuvent aussi être conduites à mener sur place des négociations, avec des factions belligérantes, pour obtenir des cessez-le-feu, le retrait des forces irrégulières, le désarmement de milices – tout ceci supposant pour les officiers une formation particulière à des missions qui débordent largement l'action guerrière au sens étroit. Le maintien de la sécurité suppose lui-même un type d'action qui s'éloigne de la force guerrière. En outre, même du point de vue de l'emploi de la force armée, il faut souvent interpréter des mandats internationaux qui peuvent être rédigés en termes vagues.

Reconstruction des États

La reconstruction des États est l'objectif à long terme. Il n'en est pas d'autre, puisque, on l'a dit, on n'a pas trouvé de formule alternative à l'État. L'expérience récente n'est pas toujours encourageante, et pas seulement en Afrique – comme le montrent la Bosnie, l'Afghanistan, l'Irak, voire le Kosovo, même s'il ne s'agit pas à proprement parler d'un État. D'autres situations sont en balance, en Afrique précisément : la Côte-d'Ivoire, la RDC, le Rwanda, entre autres. Le Cambodge est peut-être un des seuls cas de réussite relative, ou le Liban – mais dans ce dernier cas au prix d'une mise sous protectorat dont les évolutions récentes soulignent la précarité.

Les Nations unies ont acquis une expérience certaine en la matière, mais manquent largement de moyens. Elles ont su définir des stratégies intégrées de *nation building* et de *State building*, avec le concours d'organisations régionales, d'institutions spécialisées, d'États concernés, d'ONG. Les États-Unis ont souvent souligné qu'ils n'étaient pas intéressés par le *nation building* – même si leur propre politique les contraint à s'y engager. En revanche, c'est un domaine ouvert à l'Union européenne, qui dispose à la fois de ressources et de savoir-faire – savoir-faire, d'une part, en raison de l'expérience historique et notamment coloniale de plusieurs de ses membres ; d'autre part du fait des strates successives d'élargissement de l'Union, qui ont passé par des réformes internes profondes des nouveaux adhérents.

Mais la faiblesse de l'UE se situe sur le plan militaire. Elle réside dans l'absence de forces collectives d'intervention adaptées qui soient crédibles, comme peuvent l'être – ou comme l'étaient jusqu'aux déboires de l'intervention en Irak – les forces américaines. L'UE a besoin de cette capacité, non pour affirmer sa puissance ou développer une politique belliqueuse, mais pour contribuer plus efficacement au rétablissement ou au maintien de la paix. La contribution de l'UE se situe donc pour l'instant plutôt sur le terrain civil.

En attendant la reconstruction de l'État, ou lorsqu'elle est retardée – ce qui est le cas le plus fréquent –, le résultat est une sorte de mise sous tutelle pratique de l'espace considéré. Cette mise sous tutelle internationale ne correspond pas à un statut défini, elle repose sur des réglementations particulières à chaque situation. On a parfois suggéré une rénovation du régime de tutelle initialement prévu par la Charte des Nations unies en 1945, avec la réactivation du Conseil de tutelle qui est l'un des organes principaux de l'ONU (6).

Cette réactivation permettrait en outre de compenser les retards dans la réforme du Conseil de sécurité et de trouver une instance politico-administrative internationale, qui pourrait définir un mode de gestion des crises et de reconstruction des États défaillants. Mais cette idée se heurte à beaucoup d'objections, notamment de la part des États non alignés. Ils y voient une manière de créer implicitement une catégorie générale d'États faibles, placés sous la surveillance et la domination des États puissants.

Le Conseil de sécurité, par les mesures de lutte contre le terrorisme et la prolifération des armes de destruction massive qu'il a imposées à tous les États (notamment avec la résolution 1373 du 28 septembre 2001, ou 1540 du 28 avril 2004), les a déjà placés sous surveillance. Il peut ainsi créer de nouvelles catégories d'États défaillants – ceux qui ne veulent pas ou qui ne peuvent pas respecter ses injonctions, prendre les mesures internes de police, d'administration, de justice, qu'impliquent ces résolutions. D'où une certaine méfiance de la part des États en développement à l'égard d'un interventionnisme poussé, même de celui des organisations internationales.

(6) Alain Dejammet, *Supplément au voyage en Onusie*, Fayard, 2003.

Préceptes stratégiques

En conclusion, ou plus exactement pour ramasser ce qui précède, on peut ramener les directives stratégiques à quelques préceptes, qui sont évidemment plus simples à formuler qu'à appliquer.

Il convient de disposer au préalable d'indicateurs permettant de repérer les défaillances et d'identifier les États qui en sont menacés, en mesurant leur gravité et les conséquences qui risquent d'en résulter, spécialement sur le plan de la sécurité régionale et internationale.

Il est souhaitable de pouvoir agir de façon précoce, car plus l'action est retardée, plus elle est coûteuse et aléatoire. Pour éviter cependant la suspicion d'intervention intéressée et prédatrice d'un État déterminé, il est souhaitable qu'une telle action fasse suite à une constatation objective et indépendante validée par une instance internationale, ou au minimum collective.

Dans le même esprit, il est préférable que l'action soit coordonnée par une ou plusieurs organisations internationales. Coordonnée, sans toutefois que les États, qui disposent seuls des moyens nécessaires, financiers, éventuellement militaires, ne se défaussent sur des organisations en leur confiant des responsabilités qu'elles sont hors d'état d'assumer. Quant à ces organisations, il n'y a pas de préférence automatique pour les Nations unies, et le choix, ou la convergence, entre organisations universelles et régionales est affaire d'opportunité. Il faut raisonner en termes d'avantage comparatif ou de valeur ajoutée, non en termes de hiérarchie institutionnelle.

Il faut enfin pouvoir mettre en œuvre une gamme large et souple de moyens, sur les plans diplomatique, juridique, militaire, humanitaire et politique. Face à des situations dont chacune est singulière, on ne peut disposer de réponses rigides, d'un mode d'emploi unique et automatique. Cela ne signifie pas que l'on ne doit pas avoir anticipé les modes d'action, afin de mettre en œuvre rapidement des moyens préconçus ou préétablis. C'est ainsi que le rapport Brahimi (2000), consacré à la réforme des opérations du maintien de la paix, a justement suggéré que des formules juridiques soient prévues afin de permettre l'organisation des missions et une gestion provisoire rapide des espaces et populations concernées. En d'autres termes, il convient de disposer d'une série d'options parmi lesquelles on choisit au moment opportun la combinaison la mieux adaptée.

SERGE SUR